УДК 349.6

И. С. ДРУЖИНИНА

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ СЕРТИФИКАЦИЯ КАК ЭЛЕМЕНТ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Посвящена изучению экологической сертификации как одного из элементов механизма охраны окружающей среды. Дана характеристика правоотношений по поводу экологической сертификации и обосновано формирование нового самостоятельного института экологического права. Рассмотрены порядок нормативно-правового закрепления норм в белорусском законодательстве, метод правового регулирования и социальное назначение существующих норм. Определены место и содержание норм, регулирующих отношения по поводу экологической сертификации. Исследуются отличительные признаки на основе сравнения с экологической экспертизой, экологическим лицензированием и аудитом. Сделан вывод о наличии комплексного правового института, регулирующего отношения по экологической сертификации.

Ключевые слова: особая форма по подтверждению соответствия; организационно-правовой механизм; комплексный правовой институт; экологическая экспертиза; экологическое лицензирование; аудит.

The article is dedicated to the research of the environmental certification as one of the mechanisms of environmental protection. The main idea is to determine the characteristics of legal relations in this sphere and find out if they could be united in one legal institute. It was shown the peculiarities of legislation development, methods and social function of law regulations. During the analysis the author makes a conclusion about the place and the content of existing law regulations in environmental certification. The comparison of environmental expertise, licensing and audit allowed to recognize unique features of environmental certification. As a result the author makes the conclusion that there is a great necessity to unify different law regulations in one complex legal institute.

Key words: legal definition of environmental certification; the unique validation activity; organization-legal mechanism of environmental protection; complex legal institute; environmental expertise; licensing; audit.

Необходимым условием эффективной охраны окружающей среды является наличие развитых, современных нормативно-правовых механизмов, регулирующих взаимодействие субъектов хозяйствования, общества и государственных органов по вопросам охраны окружающей среды. Одним из таких механизмов является экологическая сертификация. Несмотря на то что государство в последние годы прилагает значительные усилия по совершенствованию правового регулирования экологической сертификации, в настоящее время в Республике Беларусь не существует системной методологической концепции данного механизма в области охраны окружающей среды. Такая концепция должна формализовать организационно-экономический механизм, дать экологическое обоснование, описать нормативно-правовую базу и институциональную среду экологической сертификации в системе управления окружающей средой[1].

Целью настоящей статьи является характеристика правоотношений, опосредующих отношения по экологической сертификации, проведение сравнительного анализа экологической сертификации с уже сложившимися организационно-правовыми механизмами, обоснование формирования самостоятельного института экологического права.

В правовой литературе высказывается мнение, что в условиях развития системы эколого-правового регулирования признание того или иного механизма охраны окружающей среды первоначально пусть только на уровне головного закона уже достаточно для последующего развития правового института. Т. И. Макарова указывает, что по такому сценарию получили нормативно-правовое закрепление в белорусском законодательстве институты мониторинга окружающей среды, платного природопользования, фондов охраны природы, экологической экспертизы, экологического страхования и экологического аудита[2]. В целом можно согласиться с автором, однако так происходит не всегда, таким примером и является экологическая сертификация.

Развитие законодательства об экологической сертификации шло путем ее выделения по определенным признакам из системы оценки соответствия. Так, первым шагом являлось осуществление сертификации продукции также в целях охраны окружающей среды, что закреплялось в Законе Республики Беларусь от 5 сентября 1995 г. № 3849–XII «О сертификации продукции, работ и услуг». В дальнейшем был разработан совместный приказ Минприроды и Госкомстандарта от 15 июня 1998 г. «Об утверждении основных положений экологической сертификации продукции и производств в Республике Беларусь». В рамках Национальной системы сертификации Республики Беларусь была создана подсистема экологической сертификации продукции и производств в Республике Беларусь, установлены основные цели, задачи, объекты и требования к экологической сертификации продукции и производств в Республике Беларусь. И только в 2002 г. экологическая сертификация получила закрепление в ст. 31 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды»[3]. Следовательно, экологическая сертификация в своем развитии проходит этап от наличия разрозненных правовых норм, затем введения данного механизма первоначально в иных актах законодательства до регламентации на уровне нормы головного закона. Особенностью развития также является наличие отношений, которые регулируются техническими нормативными правовыми актами. Все сказанное позволяет сделать вывод о переходе к новому этапу, а именно формированию самостоятельного института экологического права с детальной правовой регламентацией.

В правовой литературе в области теории права дают различные определения институту права. Например, А. С. Пиголкин правовому институту дает следующее определение: «Правовой институт – это обособленная группа норм, регулирующих однородные отношения и отличающихся качественным единством»[4]. Каждый правовой институт выполняет присущие только ему функции и специфичен по сравнению со всеми остальными компонентами системы права. Так, С. С. Алексеев предлагает такое определение: «Институт права – это обособленная группа юридических норм, регулирующих общественные отношения конкретного вида»[5]. Наиболее полным видится следующее определение, отражающее всю составляющую правового института: «Правовой институт – это группа норм права, которые регулируют близкие по характеру и содержанию общественные отношения, отличающиеся существенными особенностями»[6].

Кроме того, ученые-правоведы сходятся во мнении, что критериями деления на отрасли и институты права выступает также метод правового регулирования. Обращаясь к теории экологического права, можно сказать, что в силу комплексного характера данного института ему присущ метод эколого-правового регулирования. Это означает сочетание властного (императивного) регулирования с определенной самостоятельностью субъектов в выборе модели поведения (диспозитивный метод), что допускает возможность урегулировать собственные действия по своему усмотрению[7]. Эти принципы нашли свое отражение и в институте экологической сертификации: например, свобода заключения договора на проведение добровольной сертификации. Предприниматель вправе самостоятельно выбрать тот стандарт, на соответствие которому его продукт, услуга будут сертифицироваться, а также непосредственно саму систему сертификации – как и посредством чего будут сертифицированы его товар, услуга. Правоотношения в сфере обязательной сертификации в основном носят властно-принудительный характер.

По методу правового регулирования присутствуют как императивные, так и диспозитивные нормы. Следует отметить, что отношения в сфере экологической сертификации развиваются путем усиления и увеличения норм, регулирующих добровольную экологическую сертификацию, т. е. строятся согласно последним тенденциям в основном с точки зрения диспозиции. Законодатель довольно часто предлагает право выбора участникам правоотношений, и это представляется оправданным и соответствующим тем целям, ради которых и существует экологическая сертификация.

По социальному назначению непосредственно в самом институте права можно выделить регулятивные и охранительные нормы, содержащие запреты и указания воздержаться от определенных действий участникам экологической сертификации[8]. Рассмотрим более подробно регулятивные нормы. Они направлены на регулирование отношений, возникающих между субъектами института экологической сертификации, наделяют таких субъектов правами и возлагают на них обязанности. В свою очередь, среди регулятивных норм можно выделить:

а) правомочные нормы, предоставляющие участнику правоотношений право на совершение положительных действий. Например, держатель экологического сертификата на продукцию имеет право маркировать ее, а также тару (упаковку), эксплуатационную и товаросопроводительную документацию Знаком экологически чистой продукции;

б) обязывающие нормы, содержащие обязанность совершения определенных положительных действий. Например, орган исполнительной власти должен зарегистрировать систему добровольной сертификации;

в) запрещающие нормы, устанавливающие запрет на совершение определенных действий и поступков. Например, на реализацию продукции, подлежащую обязательному подтверждению соответствия в Республике Беларусь (без прохождения всех необходимых процедур подтверждения соответствия и наличия документов об оценке соответствия реализация запрещается);

г) обеспечительные нормы, гарантирующие содержанием осуществление субъективных прав и обязанностей в процессе правового регулирования. Нормы, устанавливающие права и обязанности заявителей на подтверждение соответствия;

д) дефинитивные нормы, содержащие легальные определения тех или иных юридических понятий и явлений. Позволяют избежать двоякого понимания используемых в нормативных актах терминов. В ст. 1 Закона Республики Беларусь от 5 января 2004 г. № 269-З «Об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации» (далее – Закон «Об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации») основные понятия закрепляются в качестве терминологии, используемой в процессе правового регулирования отношений в сфере экологической сертификации;

е) декларативные нормы, устанавливающие цели, принципы и задачи той или иной правовой деятельности, правовых норм, содержащихся в законодательных актах.

По способам изложения правовых норм встречаются и полные, и отсылочные, и бланкетные нормы. Следует отметить, что одной из отличительных особенностей института экологической сертификации является множество отсылочных и бланкетных норм. Как правило, они располагаются в различных статьях одного нормативного правового акта, а еще чаще – в статьях различных нормативных актов или даже технических нормативных актах. Это объясняется тем, что нормы имеют неодинаковые формы, способы своего выражения, но при этом они сохраняют близость по характеру и содержанию общественных отношений.

Нормы права могут излагаться частями в разных нормативных правовых актах. Так, в ст. 30 Закона «Об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации» говорится: «При добровольной сертификации заявитель на подтверждение соответствия самостоятельно выбирает технические нормативные правовые акты в области технического нормирования и стандартизации, на соответствие требованиям которых осуществляется добровольная сертификация, и определяет номенклатуру показателей, контролируемых при добровольной сертификации объектов оценки соответствия»[9]. В этом случае законодатель отсылает нас к необходимому стандарту, техническому кодексу или иному техническому нормативному правовому акту.

Все это объясняет, что сам по себе институт экологической сертификации является межотраслевым и довольно сложным. Видится целесообразным провести сравнительно-правовой анализ с уже сложившимися в экологическом праве механизмами.

Экологическая сертификация имеет сходство с государственной экологической экспертизой, целью которой также является определение соответствия объекта экспертизы экологическим требованиям. Во-первых, принципиальное различие между этими механизмами – в объекте. Так, один из объектов обязательной государственной экологической экспертизы – проектная и иная документация по планируемой хозяйственной и иной деятельности[10]. Но если объекты экспертизы – это всегда предпроектные, проектные и предплановые документы, то объекты экологической сертификации – готовая продукция, системы управления окружающей средой, оказание услуг в области охраны окружающей среды и др. Во-вторых, указанные механизмы имеют разные цели. Экологическая экспертиза проводится для выявления соответствия намечаемой деятельности существующим требованиям и определения допустимости реализации объекта[11]. Цель механизма экологической сертификации – обеспечение экологически безопасного осуществления хозяйственной и иной деятельности. В-третьих, различен и субъектный состав данных процедур.

Среди развивающихся организационно-правовых мероприятий экологическое лицензирование также содержит ряд сходных черт по отношению к экологической сертификации. Целью лицензирования в области охраны окружающей среды также является обеспечение экологической безопасности хозяйственной деятельности, однако не любой хозяйственной деятельности, а экологически значимой[12]. В этом просматривается схожесть подходов: одним из критериев формирования перечня продукции, услуг, персонала и иных объектов оценки соответствия, подлежащих обязательному подтверждению соответствия в Республике Беларусь, является потенциальная опасность этих объектов для жизни, здоровья и наследственности человека, имущества и окружающей среды[13].

Наряду с кажущейся схожестью исследуемых механизмов обратимся к сущностным отличиям, отражающим их различие и разграничивающим сферу регулирования. А. С. Панова отмечает, что правовым инструментом организации и осуществления сертификации продукции служит гражданско-правовой договор[14]. Эта позиция отражается и на законодательном уровне путем развития экологической сертификации в направлении добровольной сертификации. При этом лицензирование имеет более жесткий административный метод регулирования, применяемый к потенциально опасным в экологическом отношении видам деятельности[15]. В связи со сказанным автор считает некорректным пытаться определить более эффективный механизм, поскольку сферы правоотношений, которые он регулирует, различны по указанным критериям. Признание факта большей разработанности механизма экологического лицензирования указывает лишь на превалирование мер административного государственного регулирования в области охраны окружающей среды в Республике Беларусь. Однако нельзя исключать, что в связи с вызовами, которые диктует глобальный рынок и международные тенденции, становится очевидным дальнейшее приоритетное развитие таких инновационных механизмов, как экологическая сертификация.

Если говорить о рыночных инструментах в области охраны окружающей среды, то, несомненно, нужно упомянуть про экологический аудит. Экологический аудит – независимая комплексная документированная проверка соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и иную деятельность, требований, в том числе нормативов и технических нормативных правовых актов, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовка рекомендаций по снижению (предотвращению) вредного воздействия такой деятельности на окружающую среду[16]. Экологический аудит проводит-

ся юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, т. е., по сути, является видом эколого-предпринимательской деятельности. Участниками же экологической сертификации являются: государственный специально уполномоченный орган, аккредитованные органы по экологической сертификации, аккредитованные лаборатории, центральный орган по экологической сертификации продукции и производств и др. Таким образом, уровень субъектов различен. По результатам проведения экологической сертификации выдается сертификат соответствия – это документ, удостоверяющий соответствие объекта требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров. Он является разновидностью как разрешительного документа в случае обязательной сертификации, так и управомочивающего, дающего право маркировать продукцию. В свою очередь, целью проведения добровольного экологического аудита является получение юридическими лицами и гражданами-предпринимателями научно-обоснованных рекомендаций относительно оптимальной организации работ по рациональному природопользованию и охране окружающей среды, повышению их эффективности на уровне, соответствующем требованиям законодательства, и в иных целях. В результате работы по проведению экологического аудита составляется экологическое аудиторское заключение, которое подписывается аттестованным аудитором, утверждается руководителем либо уполномоченным им иным должностным лицом аудиторской организации[17]. На основании изложенного можно сделать вывод о том, что экологический аудит не реализует в полной мере функцию государственного управления в области охраны окружающей среды и используется больше для локального управления политикой охраны окружающей среды на уровне субъектов хозяйствования. Эту тенденцию можно проследить в задачах, которые решает экологический аудит:

• обосновывается экологическая стратегия и политика предприятия;

• определяются приоритеты при планировании природоохранной деятельности предприятия;

• выявляются дополнительные возможности ее осуществления;

• выполняется проверка соблюдения субъектом хозяйственной деятельности законодательства об охране окружающей среды;

• обеспечивается снижение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с загрязнением окружающей среды.

В свою очередь, с помощью экологической сертификации решается ряд важнейших задач по обеспечению рационального использования природных богатств, охраны окружающей среды и здоровья людей от вредного воздействия экологически потенциально опасной продукции или услуг. Она способствует:

• предупреждению появления на рынке и реализации экологически опасной продукции и услуг и, соответственно, предупреждению экологического вреда;

• внедрению экологически безопасных технологических процессов и оборудования;

• производству экологически безопасной продукции на всех стадиях ее жизненного цикла, повышению ее качества и конкурентоспособности;

• созданию условий для организации производств, отвечающих установленным экологическим требованиям;

• совершенствованию управления хозяйственной и иной деятельностью;

• предотвращению ввоза в страну экологически опасных продукции, технологий, отходов, услуг;

• интеграции экономики страны в мировой рынок и выполнению международных обязательств[18].

Проведенное научное исследование свидетельствует, что экологическую сертификацию следует рассматривать как особый вид деятельности по подтверждению соответствия. В силу специфики развития законодательства об экологической сертификации регулирование данных отношений шло путем выделения по определенным признакам из системы оценки соответствия. Исследуя нормы права по поводу экологической сертификации, можно прийти к выводу, что они включают в себя широкий спектр различных видов правовых норм, отличающихся социальным назначением, предметом, методом правового регулирования, а также сферой действия. Эта особенность отражает основную характеристику эколого-правового регулирования, которое заключается в комплексном характере правового воздействия на сферу общественных отношений, определяемых достаточно широко как отношения «по поводу окружающей среды». Еще одной отличительной особенностью является то, что экологическая сертификация преследует экологически значимые цели. Таким образом, в институте экологической сертификации уникальным образом сочетаются нормы экологического, гражданского, административного права и нормы, регулирующие отношения по поводу оценки соответствия. Поэтому видится обоснованным признать данный институт комплексным правовым институтом экологического права. Результат сравнительного анализа экологической сертификации с уже сложившимися в экологическом праве организационно-правовыми механизмами позволяет выявить сильные стороны экологической сертификации как формирующегося и развивающегося института, наметить приоритетные пути развития.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

[1] См.: Об утверждении программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011–2015 годы : Указ Президента Респ. Беларусь, 11 апр. 2011 г., № 136 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2014.

[2] См.: Макарова Т. И. Эколого-правовой статус граждан Республики Беларусь. Минск, 2004. С. 70.

[3] См.: Об охране окружающей среды : Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-XII // КонсультантПлюс [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь Минск, 2014.

[4] Пиголкин А. С. Теория государства и права. Городец, 2003. С. 290.

[5] Алексеев С. С. Теория государства и права. М., 1998. С. 317.

[6] Мелехин А. В. Теория государства и права. М., 2007. С. 320.

[7] См.: Балашенко С. А., Макарова Т. И. Экологическое право : учеб. пособие / С. А. Балашенко [и др.]. Минск, 2013. С. 19.

[8] См.: Мелехин А. В. Указ. соч. С. 319.

[9] Об оценке соответствия требованиям технических нормативных правовых актов в области технического нормирования и стандартизации : Закон Респ. Беларусь, 5 янв. 2004 г., № 269-З // КонсультантПлюс [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2014.

[10] См.: О порядке проведения государственной экологической экспертизы : постановление Совета Министров Республики Беларусь,19 мая 2010 г., № 755 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2014.

[11] См.: Мороз О. В. Совершенствование законодательства об экологической экспертизе с учетом планируемой кодификации экологического законодательства // Право и демократия : сб. науч. тр. Минск, 2006. Спец. вып. С. 182–192.

[12] См.: Рогожкина Т. В. Лицензирование как элемент правового механизма охраны окружающей среды // Промышленно-торговое право. 2009. № 4. С. 66.

[13] См.: О техническом нормировании и стандартизации : Закон Республики Беларусь, 5 янв. 2004 г., № 262-З // КонсультантПлюс [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2014.

[14] См.: Панова А. С. Правовое регулирование отношений по подтверждению соответствия продукции : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.03. Казань, 2005. С. 16.

[15] См.: Рогожкина Т. В. Указ соч. С. 66.

[16] См.: Об охране окружающей среды…

[17] См.: О некоторых вопросах проведения экологического аудита : постановление М-ва природных ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь, 27 марта 2006 г., № 19 // КонсультантПлюс [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2014.

[18] См.: Бринчук М. М. Экологическое право : учебник. М., 2009. С. 220–221.

Поступила в редакцию 11.03.2014.

Ирина Сергеевна Дружинина – аспирантка кафедры экологического и аграрного права. Научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического и аграрного права В. Е. Лизгаро.